

■ YITUO TIANBAO GONGCHENG

TUIJIN LINYE GAIGE

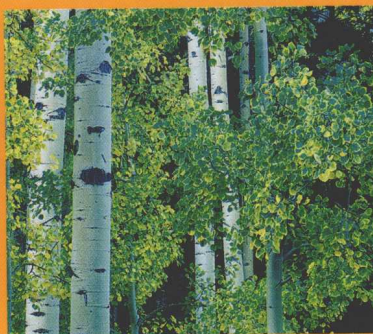
依托天保工程 推进林业改革

中国林业经济学会

国家林业局经济发展研究中心

编

中国龙江森林工业（集团）总公司



依托天保工程 推进林业改革

中国林业经济学会

国家林业局经济发展研究中心

编

中国龙江森林工业（集团）总公司

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依托天保工程 推进林业改革/中国林业经济学会, 国家林业局经济发展研究中心,
中国龙江森林工业(集团)总公司编. —北京: 中国林业出版社, 2010. 3

ISBN 978-7-5038-5812-3

I. ①依… II. ①中…②国…③中… III. ①林业经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国
IV. F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 045253 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: www.cfph.com.cn

E-mail: forestbook@163.com 电话: (010) 83222880

发 行: 中国林业出版社

印 刷: 北京林业大学印刷厂

版 次: 2010 年 3 月第 1 版

印 次: 2010 年 3 月第 1 次

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12

字 数: 300 千字

印 数: 1 ~ 1020 册

定 价: 40.00 元

《依托天保工程 推进林业改革》

编者名单

王月华	穆志明	于英
谷振宾	李杰	梁丹

前 言

1998年，中国政府启动了天然林资源保护工程，这是党中央、国务院作出的一项重大决策，对于加速改善我国的生态环境、促进经济社会可持续发展，具有重大而深远的意义。十年来，天保工程的顺利实施，实现了规划制定的各项目标，我国林区发生了深刻变化。

2008年，中共十七届中央委员会第三次会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，进一步明确了“延长天然林保护工程实施期限”。表明2010年后中央财政将继续以工程的方式支持天然林保护。这不仅有利于天保工程前期建设成果的巩固，也为林业深化改革赢得了时间和资金的支持。

在工程第一阶段即将结束，下一步方案正在制定的重要时刻，为了抓住天然林资源保护工程延长这一有利时机，在科学发展观的指导下，探索深化林业管理体制和运行机制改革的方向和路径，总结天保工程区林业各项改革的经验和教训，研究改革过程中出现的新情况和新问题，中国林业经济学会、国家林业局经济发展研究中心、中国龙江森林工业（集团）总公司于2009年8月1~2日在黑龙江省牡丹江市共同举办了“依托天保工程 推进林业改革”研讨会。

来自国务院发展研究中心的专家，来自国家发改委、国家林业局的官员，来自北京大学、北京林业大学、东北林业大学、华南农业大学、福建农林大学等院校的学者，来自工程实施省（自治区）和基层林业局一线的亲历者……80余名与会代表深入探讨了天保工程取得的成就、形成的基本经验和存在的主要问题，重点关注了天保工程与改革的关系。特别针对继续实施天保工程将面临的新情况、新问题，改革的方向和措施，政策调整等重要议题进行了广泛的研讨，提出了重要的意见和建议。

我们将研讨会部分论文汇集整理，以期供决策部门及关心和支持林业事业发展的各界人士研究参考。由于时间仓促，论文文字未作更多的修改，不足之处，欢迎读者批评指正。

编 者
2009年12月

目 录

“依托天保工程 推进林业改革”研讨会综述	国家林业局经济发展研究中心 (1)
国有林区改革的方向与模式研究	吴晓松 (4)
东北、内蒙古国有林区森林资源监督体制与机制现状分析	刘东生 高 岚 陆 珺 (9)
我国国有林区改革的进程及构建新体制的思考	张志达 (21)
天然林资源保护工程政策走向分析与思考	王焕良 王月华 谷振宾 (27)
关于国有林区改革问题的几点思考	石 峰 (35)
关于实施二期天保工程的建议和思考	柏广新 (42)
日本国有林管理的改革及对我国的借鉴意义	张志达 (48)
奥地利、德国国有林管理和经营体制的改革及借鉴意义 ...	张志达 傅丽文 庄作峰 (52)
关于国有林区改革模式及其配套政策的建议	张秀斌 陈应发 (57)
依托天保工程 调整优化产业结构 实现林区经济又好又快可持续发展	邓恩元 (63)
依托天保工程、坚持科学发展,全面加快现代森工企业建设步伐	董 杰 姜言杰 张松林 (68)
对加快林业产业发展的几点思考	柏广新 (71)
职能转换、体制转型,探索国有林区改革新途径	大兴安岭林业管理局十八站林业局 (76)
国外国有林管理体制机制研究(摘要)	国家林业局经济发展研究中心课题组 (81)
东北国有森林资源管理制度改革探索	陈文汇 刘俊昌 (103)
基于希克斯改进的天保工程实施政策研究	曹玉昆 国洪飞 (111)
东北、内蒙古国有林区森林资源监督体制与机制问题及成因分析	高 岚 刘东生 陆 珺 (121)
天然林资源保护工程的经济学思考	刘伟平 冯亮明 王文烂 (128)
伊春国有林权制度改革的突破、问题、难点及建议	朱洪革 (133)
乐山天保工程现状与对策研究	胡银光 (138)
天保工程区政策执行情况及改革的主要经验和做法	胡小兵 张胜邦 (145)
解放思想 创新体制机制 推动湖北天保工程科学发展	王少明 (150)

关于天保工程区林业改革法律政策的探讨	杨赵洁 (154)
改革创新 科学发展 全面推进天保工程建设	
——在天保工程建设中企业的改革经验做法和林区经济发展及现行体制的思考	
.....	宋银生 (160)
天保工程区森工企业体制改革探索	陈世海 (165)
对天保工程区森工企业改革的建议	四川省林业第五筑路工程处 (169)
加大林业改革力度 确保阿坝林业稳步发展	四川省阿坝州林业局 (172)
林木市场成熟理论的提出与探讨	柏广新 (175)

“依托天保工程 推进林业改革”研讨会综述

国家林业局经济发展研究中心

十年前，中国政府启动了天然林资源保护工程，引起了举世关注；十年来，天保工程顺利实施，实现了规划制定的各项目标，国有林区发生了深刻变化。围绕改革发展这一主题，天保工程区创造性地开展了各项改革探索。

在工程第一阶段即将结束，下一步方案正在制定的重要时刻，中国林经学会，国家林业局经济发展研究中心、中国龙江森林工业（集团）总公司于2009年8月1~2日在黑龙江省牡丹江共同举办了“依托天保工程 推进林业改革”研讨会。目的是总结天保工程实施的成效、分析存在问题、探索推进改革发展的有效途径。

一、会议基本情况

共有80余名代表参加了这次研讨会。来自国务院发展研究中心、国家发改委、国家林业局、中国龙江森林工业（集团）总公司、工程实施省（自治区）和林业局的代表；来自北京大学、北京林业大学、东北林业大学等院校的学者；来自工程实施和改革一线的亲历者；来自关注天保工程的专家代表，在会议上做了主题发言，会议收到论文30余篇。与会代表深入探讨了工程取得的成就、形成的基本经验和存在的主要问题，重点关注了天保工程与改革的关系。针对继续实施天保工程将面临的新情况、新问题，改革的方向和措施，政策调整等重要议题提出了意见和建议。与会代表结合各自的研究和实践，开展了讨论交流，增进了对推进天保工程、深化林业改革的共识。

二、会议形成的基本共识

与会代表普遍认为，中央决定继续实施天保工程，是一项英明决策，也是天保工程区的热烈期盼。天然林保护是一项长期任务，事关生态文明建设，事关环境与发展的大局。改革与发展是天保工程的主题，没有工程的延续，天保工程区的改革将缺乏支持；而没有改革的推进，天保工程区持续发展将缺乏动力；没有发展，就谈不上林区的经济增长和林区职工的生活改善。天保工程改革和发展取得了显著成效，积累了丰富的经验，为天保工程继续实施指明了方向，增强了继续实施天保工程不动摇，继续加大改革力度不动摇的信心。同时，继续实施天保工程仍将面临许多问题，既有天保工程实施中尚未解决的深层问题，也有随着形势的变化产生的新问题，以及伴随改革探索产生的疑难问题，这些问题将是天保工程延续着力关注的重点。

三、对改革的基本判断

与会代表认为，国有林区的改革一直在进行，改革探索未曾停止，也不会停止。无论基于生存的现实，还是基于发展的期望，都必须加快改革步伐。但对如何改革，实践方式各有不同。正因为如此，客观上促成了国有林区改革多样化局面的形成，并且在探索中，改革思

路和模式逐渐变得清晰起来。

国有林区改革在四个功能块上展开：社会职能、森林资源管理、资源利用、经营性资产处置。目前在具体的改革措施上，形成了四种模式：一是以内部政企分离为特点的改革模式，成立管委会和国有林区管理局，其主要特点是林业局内部实行政企分开、资源管理和生产经营分开，例如清河林业局和十八站林业局；二是政府职能、社会事务交给地方政府的改革模式，以吉林森工集团、内蒙古森工集团为典型，这种模式以推进政企分开为重点，对森工企业进行全面重组改造，创新林区管理体制和企业经营机制；三是以全面改制为特点的改革模式，如新疆维吾尔自治区阿山天西林业局、青海省玛可河林业局的改革模式，该模式针对这些林业局管辖范围内的森林资源所处的生态区位的重要性，将企业性质的林业局改制为事业性质的林业局；四是以国有林权制度改革为特点的模式，如伊春的国有林权制度改革，该模式主要以国有林承包经营来推动森工企业的改革转制。

改革的方向朝着建立新体制、机制运行的特征明显。首先是构建以政府为主导的林区社会管理体制。充分发挥政府的主导作用，让缺失的政府职能回归到位，强化政府在区域经济、社会发展中的统筹和领导作用，加强民生工程建设，建立社会服务体系，完善政府财政体制，承接森工企业移交的政府和办社会职能。二是构建以市场微观组织为重点的林区经济发展体制。改变国有国营的单一所有制，以产权改革为核心，对现有企业进行改造重组，重构市场微观经济组织，推动产权多元化，带动市场主体多元化，从而建立投资主体多元化的林区经济发展新体制。三是构建以国有林管理机构为核心的森林资源管理体制。建立事业化的国有林管理局，实行资源管理与生产经营分开，采伐生产招投标，营林生产成果购买，收入支出两条线，彻底割断木材生产、森林抚育与国有林管理机构的经济利益关系。

已有的改革模式大多体现了以下四个共同特点：一是政企、社企分离。不管是内部分开，还是彻底剥离，都是由政府（管委会）承担行政管理和社会服务职能；二是对企业经营性资产采取市场化处置的方式，走股份制或民营化的道路；三是初步开始了森林资源管理监督与利用分离的改革尝试；四是较少触及森林资源产权改革问题。总体上看，目前的改革已走出了一条逐渐清晰的路径，与中央九号文件提出的“按照政企分开的原则，把森林资源管理职能从森工企业中剥离出来，由国有林管理机构代表国家行使，并履行出资人职责，享有所有者权益；把目前由企业承担的社会管理职能逐步分离出来，转由政府承担，使企业真正成为独立的经营主体，参与市场竞争”方向相一致。

四、会议形成的主要建议

一是要进一步明确东北、内蒙古重点国有林区在整个国民经济与社会发展中的总体定位。在区域生态环境建设中具有主体地位；在东北粮食基地建设中具有基础地位；在东北老工业基地建设发挥碳汇功能中具有重要地位；在全国木材及林产品供给中具有战略地位；在东北亚国际合作中具有特殊地位。据此定位，研究和设计东北、内蒙古国有林区的各项政策。

二是进一步推进以产权制度为核心的各项改革。根据国有企业的改革方向，借鉴集体林权制度改革经验，国有林区森工企业改革应立足于变革产权制度。对加工企业等适宜市场配置的，通过全面改制、股份制改造等方式推向市场；对国有森林资源的产权，可通过承包管护和经营等方式，放活经营权；对商品林区，可在充分论证的基础上，探索森林资源所有权

流转的办法，并研究国有商品林对林区职工实行股份制的理论问题和可行途径。对管理体制的改革，在总结现有经验的基础上，全面推进政企、社企分离等成功模式。

三是国有林区改革要考虑各地特点，分区施策。我国重点国有林区主要分布在东北与内蒙古、西南、西北等地，各地区情、林情差别很大，即使同一区域内的不同企业也有较大差异。在改革中，一方面要统筹兼顾，全面推进，同时还要因地制宜，分区施策。

四是要把国有林区改革与森工企业产业结构调整统筹考虑。实践证明，在国有森工企业经济结构中非木产业已逐步占有较大比重，而且结构调整越快越好的，改革成本愈低，改革难度愈小。因此，在改革全局中，在关注体制、机制改革的同时，也要花费更大精力关注和支持产业结构调整，并制定相应的产业优化扶持政策。

（梁丹执笔）

国有林区改革的方向与模式研究

吴晓松

(国家发展和改革委员会农村经济司)

首先,感谢主办单位能让我参加这次会议,并给我机会发言。我很高兴参加全国林业依托天保工程推进林业改革学术研讨会,原因有两个,一个是今天在座的很多人都是林业发展与改革方面的专家、学者和具体实践的企业界的代表,与大家在一起交流,可以进一步梳理林区改革的思路 and 方向,探讨天保工程的政策措施,是非常有意义的,第二个原因是这次会议召开的时间是非常有意义的,大家可能都清楚天然林资源保护工程即将在 2010 年到期,国家林业局等有关部门正在抓紧研究天保工程的后续政策问题,我们这次会议选择在这样一个时机召开,现实意义将是非常显著的。下面,我简单讲几点个人的意见,主要是与大家共同探讨国有林区今后改革的重点和方向思路上的问题,今天讲的内容主要是在学术上的探讨,并不代表倾向性的政府官方意见。

一、国有林区的改革目标

大家都讲国有林区要进行体制性的改革,我感觉这其中首先最重要的一点就是要明确国有林区改革的目标,实际上也就是国有林区的定位问题,这个定位不仅要从林业的领域、视角出发,更重要的是要把国有林区放在国民经济社会发展的全局中提出一个定位的问题。怎么定位,我认为重要的一点还是要把国有林区定位为重要的生态屏障和森林资源战略储备基地。这个定位是基于以下三点认识:

第一,国有林区的生态地位重要,集中分布在我国长江、黑龙江、珠江、黄河以及大小兴安岭、长白山等大江大河的源头和重要山脉的核心地带,历史上是森林资源极为丰富的地区,确保这一地区的植被覆盖度,减缓水土流失,重建生态屏障是十分重要的。

第二,国有林区具有作为森林资源后备基地的能力和潜力,新中国成立以来,尤其是在经济发展之初,在我国经济的原始积累阶段,国有林区提供了大量的木材,为我国的经济起飞做出了重大贡献,有力地支撑了我国的四个现代化建设,在我国的经济建设中具有不可替代的作用。从这个角度看,我国的国有林区大多自然地理气候条件优越,土地广袤,经过一段时间的休养生息,仍然可以恢复为我国森林资源后备生产基地。

第三,我国的经济社会发展非常需要国有林区继续并持续地成为我国木材资源的后备基地,这也就是国有林区作为国家木材资源后备基地的必要性。为什么这样说?我国的木材市场现在是处于严重的供需不平衡阶段,每年要从国外市场进口大量的木材,据统计,我国每年进口的林产品折合原木量大约在 1 亿立方米以上。有效的利用国内外两种资源、两个市场本是件好事,但具体到木材的进口问题就是十分敏感的,容易遭致国际环保组织的抨击,使我国在对外交往中陷于被动地位。因此,加快培育我国的森林资源后备基地就显得更为重要

作者简介:吴晓松,男,国家发展和改革委员会农村经济司副司长。

和紧迫了。

我们能用 18 亿亩耕地解决了全国人民的吃饭问题，我们难道就不能用 42 亿亩林地解决中国人民的木材需求问题吗？关键还是一个如何解放思想，解放生产力的问题。这也就是我们这次要讨论的问题。

二、国有林区改革的必要性

今天大家在这里谈的核心问题就是国有林区的改革下一步如何走的问题，要深入地探讨这一问题我们还是要回到现阶段国有林区的现状。国有林区目前面临的困境和问题归纳起来主要有四个方面：一是资源危机。国有林区仍以中幼龄林为主，天然林面积比重很小，森林自我调节能力以及改善生态环境，防御自然灾害的能力下降，无法实现森林资源的可持续利用。二是经济危困。国有林区的经济局面长期以来没有根本改变，企业亏损日趋严重，林产工业的经营管理不善，企业包袱越背越重，企业的发展步履艰难。三是企业社会负担沉重。国有林区既是企业，又是政府，随着林区人口的增多，社会的发展，负担越来越重，严重地制约了企业的发展。四是产业结构不合理。基本上是大木头经济，第二、三产业起步晚、比重小，产业链条短。

以上这四方面的问题概括起来主要就是“资源危机、经济危困、负担沉重、结构单一”，这是长期以来一直困扰着国有林区发展的关节点。国家启动天然林资源保护工程已经有十年的时间了，在这十年里，国家投入了大量的资金试图帮助国有林区走出困境。但回过头来看，国有林区今天面临问题和十年前面临的问题在本质上并没有大的区别，分析看来，最重要的原因就是国有林区并没有利用天然林资源保护工程实施的有利时机，真正抓住改革的要害和关键大力推进，基本上十年工程实施的阶段，国有林区只解决了温饱的问题，解决了温饱问题后，并没有进一步想如何致富的问题。这就是为什么，工程实施了十年，有的只是森林资源的状况稍微好转一些，部分地方探索性地进行了改革，但是本质性、根本的改革还是没有真正动起来。

这也是为什么我说今天的会议非常重要、非常有意义的一个重要原因，正在进行的天保工程后续政策研究，如果不找准国有林区改革的思路 and 方向，恐怕再一个十年过去我们面临的仍旧是老问题，甚至是更糟糕的局面，与其他行业的差距进一步扩大的局面，那就会更加艰难，所以这次会议大家开展国有林区改革思路的探索是很重要的。现在林业主管部门的一些同志还存在着仅抓工程、项目，而对如何借助国家扶持，解决目前存在的问题提不出办法，这真是需要我们反思啦。

三、国有林区改革的思路

我国国有森工企业具有典型的双重属性，既是一个商品经济组织，又具有极为重要的公益性使命，既是政府又是企业的混合型的微观组织，从本质上看则是生产经营内容上具有不相容性的组织。一方面作为市场中的经济体，必须追求经济效益，但因公益效益会受到过多的行政性限制和干预，不利于林产品生产加工及多种利用等生产经营活动的真正市场化，也不可能建立起本应有的、高效的市场运作机制；另一方面作为公益林资源的生产经营者，又责无旁贷地肩负维护生态环境、提供生态效益的社会使命。这两种生产集中于一个微观体内，难免会出现因追求经济利益而损害公益林生产的局面，国有森工企业成为一个矛盾的综

合体, 积重难返, 造成以往的多项改革在国有森工企业难以真正落实。

为此, 要按照市场经济的思路, 重构国有林区的微观经济主体。市场经济理论强调各经济主体利益的不同, 并承认这些利益存在的客观性。各主体间利益的合理分配, 是社会经济发展的基本动力。市场经济理论强调按市场经济规律组织并进行经济活动, 包括资源配置、商品交换、利益分配等。这样就会有在利益驱动下的产业进退机制。然而现行国有林区无法真正确认各微观企业的利益, 实践中是以国家利益代替企业利益, 以部门意志代替企业意愿; 把林业限制于林业部门, 而排斥其他部门或个人的进入, 这无疑严重违背了市场经济准则; 市场经济理论还强调应有与之相应的微观经济组织, 这些微观经济组织要有独立面对市场的决定能力, 以取得科学、高效的运营效果。国有林区的改革就是要建立起与林业分类经营要求一致的微观主体及其相应的经营制度, 彻底改变目前森工企业的制度安排。实行分类经营的前提是要将国有林区的森林资源进行分类区划, 这是所有改革的基础, 然后依据森林资源的分类区划, 分为公益林和商品林, 将国有林区的微观主体根据实际情况, 分成基础性林业经营主体和商品性经营主体, 并以此建立相应的经营制度, 使林业分类经营不只停留在“方案”上, 而是真正成为国有林区一种有效的实践。基础性林业企业是从事培育森林资源公益性生产的微观企业, 其提供的产品具有公益性或资源型的特征, 属生态型和资源型的产业生产活动, 主要是公益林资源培育企业, 各种种植性、培育性、种子采集性的企业。商品型林业企业与基础性林业企业相对而存在, 指的是从事各种林产品加工生产利用的微观经营组织, 从其所遍布的生产领域看, 主要包括木材采运企业, 木制品加工生产企业, 以及各种非木材产品的加工企业、森林旅游企业等。分类区划过程中, 要严格按照相关的条件来进行划分, 决不能为获取国家投入, 而将本该属商业经营的林地划到公益林, 使今后的商品经营活动陷于被动(可举思茅的例子)。但国有林区目前的政策定位, 不能因为将国有林区定位成森林资源的后备基地就不再投入, 这一地区自建国以来大规模、大强度、长时间地过量采伐, 使这一区域陷入了“两危”的局面, 国家应采取相应政策予以支持, 这就是当前在实施的天保工程。此外, 还要注意, 市场经济不是一个无序的经营, 政府的定位在约束一些不合理的经济活动, 企业是以市场来确定自身经营方向, 为此, 商业型林业企业的经营要有一套制度保障, 来确保企业经营与森林可持续的互相依赖、互相制约。

四、国有林区改革的途径

前面讲了国有林区改革的思路, 但更重要的是如何实现国有林区的改革, 我认为可以概括为“转观念、转机制、转人员、转产业”。

首先, 转观念。观念决定了改革的成败, 是改革的关键因素。一是转变改革的中心。我们现在所开展的国有林区的改革均是在经营权上做文章, 还没有考虑到所有权的层面。是不是可以拓展到所有权制度的改革, 通过股份制的模式, 放活林木的所有权, 促进林区经济的发展。二是转变对森工企业性质的认识。森工企业是管理部门还是经营部门, 是中央企业还是地方企业, 我认为国有森工企业的定位应该是企业, 而且是地方企业(可以引用国函[1987] 144号文件)。这个定位是极为重要的, 关系到国有森工企业今后改革的方向。三是转变大包大揽的工作观念。目前, 林业部门很多人还经常提136个国有森工局, 但实际上部分国有森工局已经转制, 如云南省的17个森工局的下放改革, 四川省也有, 这看似是数字的问题, 但实际上包含的是观念还未扭转过来的问题, 还停留在老的观念思维上, 作为国

家的管理部门，应顺应改革及时修正一些过时的观念和思路。

其次，转体制。改革国有林区目前的体制是核心，实际上就是如何建立国有资本的有效退出机制。一是使国有资本平稳从林产品加工业等商品型林业企业有序退出，完成林产品加工生产与原森工企业的剥离，建立现代企业制度。国有森工企业及其他国有林产品加工企业中国有资本退出必须依企业所处的产业领域及其企业具体的经营状况，科学选择退出的方式，并要建立有效地退出援助制度，对国有林区的林业企业员工事业和再就业制定特别的政策。二是重新配置林地资源，有效实现森林资源的授权经营，建立起基础性林业企业。林地资源的重新配置既是建立新的基础性林业企业的基点，更是打破现行国有森工企业经营格局的重要标志。其具体步骤是：首先是商品林地资源重新配置，并将其形成的微观主体与原有的国有森工企业剥离，然后进行公益林地资源的重新配置，从而形成两类基础性林业微观主体。

第三，转人员。国有林区有几百万人口，现在都依靠这片资源生存和发展，特别是在东北、内蒙古林区这个问题就更加突出。在国有林区改革的过程中，必须关注这些人的生存和发展问题。在天保工程的实施过程中，转移安置了一部分人员，但现在人员的压力依然很大。而且，已转移安置的那部分人员，有许多依然居住在林区，仍在消耗着林区资源。不解决由于长期历史原因形成的富余人员问题，国有林区就难以可持续发展；不很好地解决富余人员的流转和安置问题，就会影响到社会的稳定和谐。是否可以考虑，将国有林区所有的职工全部打乱，重新安排。对于商业型林业企业，从企业的实际需要和发展出发，按照聘用制的方式，重新招录人员，竞争上岗的方式合理确定企业人员。基础性林业企业是安置国有林区职工的主体，要通过森林资源的抚育管护安排人员。这两部分解决部分国有林区职工的就业问题之后，还将有大量的富余人员。这些问题如何解决，就要找到新的思路和方法。我的想法是全体起立，分林受益，股权置换，减轻压力，是否可通过林权置换身份的方式进行，即将国有林区的森林资源经过分类区划后，将商品林部分按照股份制的方式分配到每个职工的手中，采取“分股不分山，分山不分林”的办法，落实林木的所有权，分配之后每个职工就可以享受森工企业的经营效益分成，并实现转产就业。林区职工获得股份收益，转换国有职工身份，走出林区，走向社会就业；森工企业切实减轻人员负担，轻装上阵，合理安排企业的生产和各项事务，实现企业的良性循环和发展，林区的资源也减少了消耗，国家财政在核算改革的支出也减轻了压力。由于职工无论走到哪都拥有这份收益权，就不再怕离开林子吃亏，就不会呆在林区，苦苦等待，希望国家出台新的政策，他们可以放心地走出大山，走出林区，奔向新的空间，就业发展。

第四，转产业。企业的性质、人员都确定之后，下一步的关键问题就是转移企业负担，也就是政府的职能。森工企业社会负担转移困难两个方面的原因都有，一方面是地方政府固有的观念，认为国有森工企业不隶属于所在地的地方政府，而归其行业主管部门，与地方政府一直是一种相对分离的状态，地方政府在没有上一级政府的强行约束下，不会自动接纳森工企业承担的政府职能，而且地方政府迫于财政支付能力低，也难以接纳森工企业较为庞杂的政府职能。另一方面是森工企业主管部门也难舍对既得利益的追求。国有森工企业的主管部门与森工企业间形成的利益关系使其主管部门从既得利益出发，不愿意改变与森工企业间的行政隶属关系。一些国有森工企业集团仍具有对其下属企业的行政控制权，企业集团仍是按行政命令运转。因此，已掌握这些控制权的森工企业集团或主管部门不会主动放弃这种权

利，森工企业的主管部门也有阻碍政企分离的思路。为此，国有林区政企分离应循序渐进、先易后难、逐步实现。一是将可以实现企业化经营的职能机构转变为独立自主经营的机构，如供水、供电、各种维修等后勤服务部门，要在多年承包改革的基础上，使其与森工企业完全脱钩，面向社会独立经营。二是对于完全应由政府财政承担的政府职能应完全转交给相应的政府，如林区的中小学教育和林业的公检法等职能，这种的主体转化要依靠政府的强制性规制实现。

以上是我个人对国有林区改革的一点初步的看法，提出来主要是供大家交流和讨论。但这其中最重要的中心环节，就是务必要借助天保工程实施的有利时机，真正“动”起来，加快改革的步伐。

(根据录音整理)

东北、内蒙古国有林区森林资源 监督体制与机制现状分析

刘东生¹ 高 岚² 陆 珺³

(1 国家林业局经济发展研究中心; 2 华南农业大学经济管理学院;

3 北京林业大学经济管理学院)

为了全面掌握东北、内蒙古国有林区森林资源监督的体制与机制问题现行运行情况,从2007年6月至2008年6月,采用访谈与问卷调查方式对长春、哈尔滨、加格达奇、牙克石等地14家森林资源监督机构和经营管理机构及相关林场进行了调研,共与森林资源监督与管理相关部门的48名工作人员进行了访谈,其中包括部门领导、处室负责人、基层监督人员、林场职工等。由于地方派驻的监督机构档案管理和统计工作不规范,本文采用国家林业局派驻各地(区、单位)森林资源监督专员办提供的数据,地方提供的数据作参考和补充。

1 东北、内蒙古国有林区森林资源监督体制结构现状

1.1 吉林、内蒙古两省(自治区)森林资源监督体制现状

吉林省的监督体制分两大部分:省一级森林资源监督机构(即国家林业局驻长春森林资源监督专员办事处)由国家林业局派驻,实行垂直管理,并同时负责辽宁省的森林资源监督工作,中央财政负担其工作经费。省林业主管部门(即吉林省林业厅)向所属的18个森工企业局、4个森林经营局和4个重点林业区市(州)(即延边、通化、吉林、白山)分别派驻监督机构,驻各森工企业局监督机构也向驻在地林场和鹿场派驻了监督站,延边和通化也向所属的县(市)派驻了监督员。国家林业局驻长春森林资源监督专员办事处对各级监督机构(或人员)有直接业务指导关系,但各级监督机构(或人员)的人事和资金没有做到完全独立,在一定程度上受到同级林业主管部门(森工企业)的制约。

内蒙古自治区重点国有林区的森林资源监督管理体制与吉林省类似,自治区一级监督机构由国家林业局派驻(即国家林业局驻内蒙古森林资源监督专员办事处),实行垂直管理,中央财政负担其工作经费;内蒙古大兴安岭林管局向下属森工企业局派驻森林资源监督机构、森工企业局向下属林场(经营所)派驻森林资源监督站,从而在内蒙古国有林区形成“四段式”的森林资源监督体系。国家林业局驻内蒙古森林资源监督专员办事处对各级监督机构有直接业务指导关系,但各级监督机构的人事和资金没有做到完全独立,在一定程度上受到同级林业主管部门(森工企业)的制约。

关于内蒙古自治区的监督体制,还要说明两点。第一,在得到内蒙古自治区机构编制委员会的批复之后,内蒙古自治区于2004年成立了林业厅驻各盟市的森林资源监督网络,这套监督网络主要负责除国有林区以外各盟市的森林资源、防沙治沙、生态建设等的监督工

作。第二,内蒙古重点国有林区按照国家林业局关于改革重点国有林区森林资源管理体制的要求,于2004年8月,以原驻局监督办为主体,分别成立了内蒙古根河国有林管理分局和内蒙古阿里河国有林管理分局两个试点单位。第一点不是本文研究范围,但却为地方进行森林资源监督提供了很好的借鉴,这里只做介绍;第二点则是森林资源监督体制改革的重要尝试。

1.2 黑龙江省(含大兴安岭)森林资源监督体制现状

黑龙江省(含大兴安岭)的林业体制和监督体制更为复杂。黑龙江地域范围内的林业体制被称为“三国四方”,“三国”指的是省森工总局、省林业厅和大兴安岭林管局;“四方”是上述三方再加上伊春林区。

国家林业局向黑龙江省派驻森林资源监督机构,负责全省(除大兴安岭以外)的国有和地方森林资源监督工作。大兴安岭林区是国家林业局的直属重点国有林区,大兴安岭林业集团公司(政企合一)业务上接受国家林业局的直接领导,代表国家林业局管理和经营大兴安岭林区森林资源。国家林业局向大兴安岭林区直接派驻森林资源监督机构,垂直管理。大兴安岭林业集团公司向下级林业局派驻森林资源监督机构,林业局向下级林场(经营站)派驻森林资源监督机构。与其他地方监督机构不同的是,这些地方森林资源监督机构的人、财、物是由上一级派出机构负责,而不受同级林业主管部门(森工企业)制约。

黑龙江省森工总局负责管理和经营全省除大兴安岭之外的重点林区国有森林资源,黑龙江省设立森林资源管理局,挂靠在森工总局,具体行使全省重点国有林管理、监督职能。森工总局下设4个林管局,林管局下管40个森工林业局,森工林业局下设6个直属林场和629个下级林场。森林资源管理局向森工总局下设的林管局、林业局、林场逐级派驻森林资源监督机构,虽有明确领导关系,但各级监督机构的人、财、物管理与吉林省、内蒙古自治区类似,受到同级林业主管部门(森工企业)的制约。

黑龙江省林业厅负责全省除重点国有林区以外的地方林业事务,下设各级地方林业局。全省现辖13个地市林业局,69个县市林业局,360处国有林场,79处国有苗圃。黑龙江省地方林业接受国家林业局驻黑龙江森林资源监督专员办事处的监督。

伊春市位于黑龙江省北部,1948年开发建设,1958年建市,是政企合一的管理体制,即伊春市人民政府和伊春林业管理局合一,并由黑龙江省政府直辖。全市辖1市(县级)、1县、15个区、17个林业局。黑龙江省森工总局向伊春林管局设立森林资源监督管理机构,伊春林管局向所辖各森工林业局派驻森林资源监督机构,监督机构的人、财、物同样受到同级林业主管部门的制约。国家林业局驻黑龙江森林资源监督专员办、黑龙江森林资源管理局对伊春市各级森林资源监督机构是业务指导关系。

1.3 “一种监督、两类体制”

简单地说,东北、内蒙古国有林区森林资源监督体制是在国家向省级或重点林区派驻监督机构(“中央派驻”)的同时,省(自治区)级以下各级林业主管部门(森工企业)又向其下属林业主管部门(森工企业)下派监督机构(“地方派驻”),可以称之为“一种监督、两类体制”。

一类是“中央派驻监督”,即中央派驻森林资源监督体制到省(自治区)一级,黑龙江(含大兴安岭)、吉林和内蒙古三省(自治区)便是实行这种监督模式。

另一类是“地方派驻监督”,这一类模式又分为两种类型,一种是由省(自治区)级以